

Le caractère versatile de la gouvernance en Irlande

Par **Gary Murphy**, School of Law and Government, Dublin City University • gary.murphy@dcu.ie

Traduit de l'anglais

L'État indépendant irlandais a été fondé en 1922 en tant qu'État libre d'Irlande, et par la suite, soit après l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1937, en tant que République d'Irlande. L'État libre d'Irlande a vu le jour dans un climat de violence à l'issue de la guerre d'indépendance contre la Grande-Bretagne. Les accords qui y mettaient fin ont été suivis d'une guerre civile sanglante entre ceux qui appuyaient le traité de Londres de décembre 1921 qui créait un État libre d'Irlande de 26 comtés et divisait le pays en Irlande du Nord et du Sud, et ceux qui s'y opposaient.

Assoir la légitimité du nouvel État d'Irlande était un défi de taille pour le gouvernement provisoire. Non seulement devait-il en effet fonctionner à l'intérieur des structures imposées par le traité, mais il se présentait aussi comme l'héritier légitime de la tradition républicaine (Kissane, 2002). En avril 1923, à la fin de la guerre civile, le gouvernement s'est attaché à organiser l'État nouvellement indépendant. Depuis cette date, la République a connu des années de démocratie parlementaire ininterrompue ce qui a permis de consolider l'autorité du gouvernement. La rédaction d'une nouvelle Constitution en 1937 a renforcé l'indépendance et la légitimité de l'État libre d'Irlande. Cette Constitution (*Bunreach na hEireann*) a jeté les bases selon lesquelles l'Irlande est encore gouvernée de nos jours.

L'Irlande est, en résumé, un État unitaire avec des administrations locales aux pouvoirs restreints. Les pouvoirs appartiennent essentiellement au gouvernement national qui est collectivement responsable devant la Chambre des députés (*Dail Eireann*). La *Dail* comprend 166 membres, appelés *Teachtaí Dala*,

élus au suffrage universel dans 42 circonscriptions par un système de représentation proportionnelle. Par ailleurs, il existe un Sénat (*Seanad Eireann*) qui comprend 60 membres élus au suffrage indirect. Ensemble, les deux Chambres forment le Parlement national (*Oireachtas*).

En théorie, les membres du gouvernement devraient appartenir à l'une ou l'autre des deux Chambres, mais en pratique ils sont tous membres de la *Dail*. Depuis 1930, deux ministres seulement sont venus des rangs du Sénat. Le gouvernement siège à la *Dail* et étant responsable devant la Chambre, il exerce de fait un pouvoir de contrôle sur elle. Le système irlandais décalque le modèle du Parlement britannique de Westminster. Malgré l'accroissement de l'influence des commissions parlementaires dans les quinze dernières années, le gouvernement concentre l'essentiel des pouvoirs de la République d'Irlande (Gallagher, 2003, p. 188). Par conséquent, on décrira au mieux le système politique irlandais comme une démocratie représentative dans laquelle le gouvernement prend le pas sur le Parlement et joue un rôle majeur dans le processus de prise de décisions.

■ LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT IRLANDAIS

La Constitution décrit dans l'absolu la procédure de formation des gouvernements. La *Dail* élit d'abord un premier ministre (*Taoiseach*) puis entérine ses choix de ministres. Dans les faits, le chef du parti majoritaire ou le chef du gouvernement de coalition est inévitablement désigné premier ministre. Ainsi, le lien entre le gouvernement et les partis politiques est très étroit, puisque les chefs des partis sont habituellement élus chefs du gouvernement et exercent leurs prérogatives en parallèle dans les deux champs politiques (Connolly, 2005, p. 329).

La Constitution fixe à quinze le nombre maximal de ministres pouvant siéger au Conseil. Le Conseil des ministres arrête les objectifs du gouvernement et les politiques afférentes, prend toutes les décisions majeures et ratifie le budget gouvernemental et tout projet de loi avant de les soumettre à la *Dail*. La Constitution précise que le gouvernement est collectivement responsable de ses décisions et de ses actions devant la *Dail*. Tous les ministres sont liés par les décisions du Conseil. Ce principe est à la base même de la démocratie parlementaire irlandaise, mais cela n'empêche pas les débats au sein du Conseil d'être houleux à certaines occasions, surtout dans les périodes de gouvernement de coalition. En revanche, une fois la décision prise, elle devient la position officielle du gouvernement et tous les membres du Conseil doivent la soutenir publiquement.

Le principe de confidentialité défini à l'article 28.4 de la Constitution prescrit que les délibérations du Conseil se déroulent à huis clos et que toute proposition de loi ou initiative personnelle d'un ministre est discutée et approuvée par le Conseil avant d'être rendue publique. Ce principe de confidentialité autorise des discussions libres et franches à la table du Conseil, les dissensions pouvant apparaître n'étant pas portées à la connaissance du public. En 1993, la Cour suprême d'Irlande s'est penchée sur la question de la confidentialité au Conseil des ministres et a statué que même si le gouvernement était responsable devant le Parlement pour les décisions prises par le Conseil, il n'était pas tenu de divulguer le contenu de ses discussions (MacCarthaigh, 2005, p. 207).

En Irlande, le Conseil des ministres exerce une autorité considérable sur la *Dail*, car il dirige les travaux parlementaires. La *Dail* peut débattre et promulguer des lois, mais c'est le Conseil qui décide des sujets des débats et du temps alloué à chaque point des discussions. En fait, l'autorité du Conseil sur les travaux parlementaires est presque totale (Laver et Shepsle, 1994, p. 294-295). Cette pratique est en contradiction avec celles de presque tous les pays de l'Europe occidentale dans lesquels l'ordre du jour du Parlement est déterminé par le corps législatif. Les pouvoirs du *Taoiseach*, Premier ministre et président du Conseil, sont tels qu'aucun point ne peut être mis à l'ordre du jour sans son approbation. Le *Taoiseach* est souvent considéré comme le plus puissant de tous

les chefs de démocraties parlementaires (O'Leary, 1991, Elgie et Fitzgerald, 2005). Influent en tant que chef de la majorité, son autorité s'étend aussi bien à la composition du gouvernement qu'au pilotage des travaux parlementaires. Examinons désormais de plus près les partis politiques d'Irlande.

■ LES PARTIS POLITIQUES EN IRLANDE

Le Fianna Fail a dominé l'histoire des partis politiques en Irlande. Parti populaire classique depuis sa fondation en 1926, il défie toutes les analyses. Il bénéficie d'appuis dans toutes les couches de la population et, depuis son entrée au pouvoir en 1932, il n'est descendu qu'à deux reprises, en 1992 et en 1997, sous la barre des 40% lors d'une élection. Créé à la suite d'une scission du parti du Sinn Fein, dont la victoire aux élections de 1918 a mené à l'indépendance de l'Irlande en 1922, le Fianna Fail s'affiche rapidement comme un parti radical anti-establishment. Il a toutefois perdu rapidement ce positionnement. Pendant 50 ans, le Fianna Fail a continuellement promu des politiques nationalistes tout en maintenant des liens étroits avec le mouvement syndical et en défendant les intérêts des grands et des petits agriculteurs. De plus, le parti bénéficie de l'appui des grandes entreprises et de la classe ouvrière (Murphy, 2003, p. 1-2).

Le Fianna Fail a gouverné seul, comme gouvernement majoritaire ou minoritaire, jusqu'en 1989, date à laquelle il a transgressé l'un de ses principes fondamentaux en formant un gouvernement de coalition avec le Parti démocrate progressiste (Laver et Arkins, 1990, p. 197-207). Les Démocrates progressistes forment un petit parti affilié au Parti libéral européen, à droite sur les questions économiques et libéral sur les questions sociales. Il a été créé en 1985 en raison de dissensions au sein du Fianna Fail, dissensions portant essentiellement sur le leadership de Charles Haughey. Une fois que le Fianna Fail eut accepté les gouvernements de coalition, la compétition entre les partis politiques est devenue instable. Cette instabilité s'est soldée en 1994 par un changement de gouvernement pendant le 27^e mandat du Fianna Fail. Les élections générales de 1992 ont mené à un gouvernement de coalition formé du Fianna Fail et du Parti travailliste. En 1994, le gouvernement a été dissous à cause de tensions internes entre les deux

partis. Le gouvernement fut remplacé, sans que des élections soient tenues, par un nouveau gouvernement formé du Fine Gael, du Parti travailliste et d'un petit parti de gauche, la Gauche démocratique (Garry, 1995, p. 192-199).

La plus sérieuse opposition au Fianna Fail vint toujours du Fine Gael, lui aussi formé lors de la scission de l'ancien parti du Sinn Fein. À l'origine, le Fine Gael était perçu comme le parti des grands agriculteurs et des propriétaires de la classe moyenne et il continue aujourd'hui de recueillir ses appuis dans ces milieux. Les gouvernements de coalition, dédaignés par le Fianna Fail jusqu'en 1989, furent la planche de salut du Fine Gael. En 1948 et en 1954, il dirigea des gouvernements qui étaient en fait des administrations anti-Fianna Fail. Par la suite, en 1973, le Fine Gael forma un nouveau et surtout un plus harmonieux gouvernement de coalition avec le Parti travailliste, après seize ans de domination du Fianna Fail. Au début des années 1980, le Fine Gael a réussi à prendre cinq sièges au Fianna Fail et à remporter plus de 39 % des suffrages, devenant ainsi le parti majoritaire dans deux gouvernements de coalition avec le Parti travailliste. Pour autant, il ne s'agissait pas d'une ascension irrésistible du Fine Gael. En acceptant en effet de participer à un gouvernement de coalition en 1989, le Fianna Fail s'est ouvert à des alliances qui autrement eurent été la chasse gardée du Fine Gael.

La plus importante de ces alliances fut celle bâtie avec le Parti travailliste. L'Irlande est le pays d'Europe de l'Ouest où l'on enregistre les plus faibles pourcentages d'appuis aux partis de gauche, et cela se reflète dans le nombre de votes gagnés par le Parti travailliste. Au cours des cinq élections tenues dans les années 1980, le Parti travailliste n'a jamais récolté plus de 10 % des votes. Cette situation fut cependant révolue en 1992, lorsque le parti remporta un nombre record de 33 sièges, récoltant 19 % du vote grâce à ses performances plus que convaincantes dans l'opposition. Il a ainsi accédé au pouvoir en coalition avec le Fianna Fail, puis plus tard avec le Fine Gael et la Gauche démocratique. Aux élections générales de 1997, le Parti travailliste a par contre perdu la moitié de ses sièges, récoltant seulement un peu plus de 10 % des voix. Le gouvernement de coalition fut alors formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes. De 1989 aux élections de 1997, l'Irlande a élu trois

gouvernements de coalition auxquels cinq partis différents ont pris part. Pendant cette période, le nombre de votes appuyant le Fianna Fail a chuté sous la barre des 40 % lors de deux élections consécutives et pour la deuxième fois de son histoire. La formation de gouvernements de coalition semblait vouloir devenir la norme pour le Fianna Fail (Mair et Weeks, 2005, p. 135-159). Cette tendance s'est confirmée aux élections de mai 2002, année où le gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes fut réélu. Il s'agissait également du premier gouvernement depuis 1969 à être reporté au pouvoir.

■ LA FONCTION PUBLIQUE

Les partis politiques au pouvoir s'appuient sur une administration publique de haute qualité. Basée sur le modèle britannique, la fonction publique irlandaise tient sa légitimité du *Ministers and Secretaries Act* signé en 1924. Selon ce décret, les hauts fonctionnaires des ministères n'ont aucun rôle officiel dans le processus de prise de décisions ni dans la gestion des ministères et ne sont pas responsables des actions et des décisions des fonctionnaires de leur ministère. Chaque ministre était désigné comme « personne morale de droit public », ce qui obligeait les fonctionnaires à agir uniquement au nom du ministre (Millar et McKeivitt, 2000). Cette façon de faire a duré jusqu'en 1985, année où le gouvernement a apporté des changements au décret par le biais d'un document intitulé *Serving the Country Better*. Ce texte n'a pas modifié le principe de personne morale, mais a mis l'accent sur la gestion publique en introduisant des notions telles que la qualité du service, l'accès au public, l'amélioration de la gestion des ressources et la mobilité de la main-d'œuvre.

Ces concepts ont été élaborés en 1994 dans le document *Strategic Management Initiative* qui a conduit à la signature, en 1997, du *Public Service Management Act*. Ce document définissait plus précisément le rôle du plus haut fonctionnaire de chacun des ministères, dès lors appelé secrétaire général, et lui octroyait des pouvoirs mieux définis pour la gestion des ministères (Connolly, 2005, p. 341-342). Le nouveau décret imputait des responsabilités publiques et légales au secrétaire général de chaque ministère, reconnaissait son rôle stratégique au sein du gouvernement et enfin définissait le rôle et les responsabilités

des hauts fonctionnaires et les distinguait de ceux des ministres. Le degré d'influence que détiennent les fonctionnaires sur les décisions politiques alimente bien des débats, non seulement en Irlande, mais aussi au sein de l'Union Européenne et partout ailleurs (Laver et Shepsle, 1994, p. 303). En Irlande, le degré d'influence qu'ont les fonctionnaires dépend largement de la marge de manœuvre que le ministre en charge voudra bien leur laisser.

Ces dernières années, une augmentation du nombre des conseillers ministériels externes à la fonction publique ayant été observée, le décret de 1997 a précisé leur rôle. Au début des années 1990, les conseillers ministériels sont devenus des habitués de la scène politique en Irlande. Le gouvernement de coalition de 1992-1994, formé du Fianna Fail et du Parti travailliste, a engagé une cohorte de stratèges politiques pour l'aider à la mise en œuvre de son programme gouvernemental. Ce groupe de stratèges était le moyen que le Parti travailliste avait trouvé pour lui garantir qu'il ne serait pas perçu comme un parti minoritaire au sein du gouvernement, mais bien comme un partenaire égal. Leur fonction principale était de surmonter les obstacles de la bureaucratie afin de s'assurer que les politiques du parti seraient réalisées (O'Halpin, 1997). Le Fianna Fail ne s'est jamais vraiment reposé sur les compétences des stratèges. Dès 1997, lors de la formation d'un nouveau gouvernement de coalition avec les Démocrates progressistes, ils ont disparu de l'organigramme du gouvernement. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, les conseillers ministériels restent nombreux au sein du gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes.

Les ministères comptent essentiellement sur les fonctionnaires et les conseillers politiques externes pour prendre des décisions. L'ajout de conseillers politiques, ou à l'origine de stratèges politiques, devait d'une part assurer une grande implication politique de la part des partis dans les affaires du pays et, d'autre part, mettre un terme à la mainmise des fonctionnaires sur les décisions. En effet, d'énormes changements se sont opérés pendant la dernière décennie dans la société irlandaise, la plupart dus à la nature changeante de l'administration, et c'est sur ces changements que nous nous attarderons maintenant.

■ LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE D'IRLANDE

Afin de comprendre la nature changeante de l'administration d'Irlande, nous traiterons des thèmes prédominants dans la société et dans la politique de ces dix dernières années. Pendant le mandat de cinq ans du gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes, élu en 1997, la société irlandaise a évolué très rapidement. Le gouvernement avait été élu principalement sur ses promesses de réduire les impôts, et, dès le début de son mandat, il s'est appliqué à réaliser ses engagements. Le 3 décembre 1997, dans le premier budget du ministre des Finances de l'époque, Charlie McCreevy, les taux d'imposition sur le revenu ont diminué de 2 %, et ceux sur les plus-values en capital sont passés de 40 à 20 %. Les conseillers de McCreevy ont tenté de le dissuader d'aller de l'avant avec de tels changements, mais il a ignoré leurs réserves et a fait adopter ses propositions.

La détermination du Ministre à privilégier le milieu des affaires et les « nantis » fut présente dans tous ses budgets. Par exemple, l'impôt sur les sociétés est passé de 36 à 12,5 % pendant le mandat de ce gouvernement. Une fois encore, les réductions d'impôts ont été appliquées contre l'avis des fonctionnaires. Le premier budget du Ministre prévoyait en contrepartie plus de 100 millions de livres pour augmenter le montant des prestations sociales. Pour ce gouvernement, l'essentiel était d'accélérer les réductions d'impôts plutôt que d'augmenter les prestations et l'assiette fiscale. Cette politique eut pour effet de retourner la majorité des bénéficiaires à ceux qui avaient des revenus élevés (Hardiman, 2000, p. 305-306). En 1998, pour la première fois depuis 30 ans, l'économie de l'Irlande retrouvait l'équilibre, et même plus, ce qui a permis au ministère des Finances de gérer les dépenses quotidiennes sans emprunter. Cette tendance s'est maintenue jusqu'à la fin du mandat de ce gouvernement. Dans l'esprit du public, la fulgurante croissance de l'économie – on a parlé du Tigre celtique – était désormais étroitement liée à ce gouvernement (Murphy, 2003, p. 5).

Au terme de la 28^e session parlementaire, en avril 2002, le gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes pouvait se targuer, preuves statistiques à l'appui, d'avoir été l'instigateur du

plus grand boum économique de l'histoire du pays. L'indicateur le plus spectaculaire du succès économique de ce gouvernement fut la forte augmentation du produit intérieur brut (PIB). Le taux de croissance

économique de l'Irlande, calculé en PIB réel, a augmenté de 8,5 % par année de 1996 à 2000, tandis que celui de l'Union Européenne augmentait de 2,3 % en moyenne par année (voir le tableau 1).

TABLEAU 1 : TAUX DE CROISSANCE MOYEN ANNUEL DU PIB, DE 1996 À 2000

PAYS	Irlande	OCDE	UE	Suède	Finlande	Espagne	Pays-Bas	Danemark	Royaume-Uni
CROISSANCE (%)	8,5	2,9	2,3	2,8	4,7	3,1	3,2	3,3	3,2

Source : OCDE

Une telle croissance de l'économie a entraîné la chute rapide du taux de chômage pendant le mandat du gouvernement. Le taux de chômage, qui atteignait presque les 10 % en 1997, a diminué chaque année pour descendre sous les 4 % à la fin de 2001 (voir le tableau 2). Malgré une légère hausse en mai 2002, le chômage a beaucoup diminué et la création

d'emplois a augmenté en conséquence. On estime que 370 000 emplois ont été créés depuis 1997. De plus, la réduction des impôts sur le revenu du haut et du bas de l'échelle salariale (respectivement de 48 à 40 % et de 26 à 20 %) a été, selon le gouvernement néolibéral, à la fois la cause et la conséquence du boum économique.

TABLEAU 2 : TAUX DE CHÔMAGE ANNUEL MOYEN DE 1997 À 2002

ANNÉE	1997	1998	1999	2000	2001	juin 2002
TAUX (%)	9,8	7,4	5,5	4,1	3,8	4,2

Source : Irish Central Statistics Office

Après sa réélection en mai 2002, le gouvernement de coalition a continué d'appliquer ses stratégies économiques. Dans des sondages récents, la République d'Irlande est considérée comme un pays ayant l'une des économies les plus ouvertes, comme en témoigne la croissance massive des investissements étrangers directs dans le pays. En 2002, l'Irlande arrivait au septième rang du palmarès des 20 pays au monde qui reçoivent le plus d'investissements étrangers¹. Entre 1995 et 2000, les capitaux étrangers

reçus sont passés de 3 251 000 \$ US à 15 623 000 \$ US (Barry, 2004, p. 12). Le *Foreign Policy Magazine Globalisation Index* de A.T. Kearney a donné le deuxième rang à l'Irlande pour sa mesure empirique annuelle de la mondialisation et de ses effets. L'Irlande est arrivée première en 2002, 2003 et 2004². De plus, dans l'*Index of Economic Freedom 2005*, compilé conjointement par le *Wall Street Journal* et la *Heritage Foundation*, l'Irlande occupait, par son indice de liberté économique, le cinquième rang au

¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2004*, [en ligne] <http://www.unctad.org>

² Voir le *Foreign Policy Magazine Globalization Index, Measuring Globalization : the Global Top Twenty* de A.T. Kearney pour les années 2002, 2003, 2004 et 2005, [en ligne] <http://www.atkearney.com>

monde et le deuxième dans l'Union Européenne, après le Luxembourg. Il conclut que :

« l'Irlande possède l'un des environnements les plus pro-affaires au monde, surtout en ce qui concerne les politiques vers les entreprises et les investissements étrangers, et le premier ministre, Bertie Ahern, dont le parti du Fianna Fail dirige le pays en coalition avec les Démocrates progressistes, semble certain de pouvoir maintenir cette conjoncture. Dans l'ensemble, les politiques de l'Irlande favorisent l'ouverture et la concurrence du milieu des affaires. La réglementation est appliquée uniformément et n'est pas particulièrement lourde³ » (traduction libre).

■ LA RÉGLEMENTATION ET LA PRIVATISATION

En Irlande, l'offre et la demande déterminent largement les prix et aucun contrôle des prix n'est imposé par le gouvernement. Les ententes sur les prix sont expressément interdites par le *Competition Act* de 1991. La fixation des prix dans le secteur agricole dépend de la Politique agricole commune de l'Union Européenne. Le gouvernement intervient à un certain degré sur la fixation des salaires dont les modalités sont établies par une convention collective de travail. Cette convention est liée à l'accord économique national négocié au moyen d'un processus appelé partenariat socioéconomique qui existe depuis 1987. Lorsqu'elle a analysé en 2001 la réforme de la réglementation en Irlande, l'OCDE a opposé les réformes idéologiques controversées des pays comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande et les programmes de partenariats nationaux pragmatiques et consensuels de l'Irlande⁴. L'OCDE soutient que même si l'entente gouvernementale sur les partenariats socioéconomiques de 2000-2003, *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF), était globalement un outil pour mettre en œuvre la réforme économique et promouvoir une politique de la concurrence, peu

de propositions y étaient incluses pour encadrer le marché, orienter les choix de consommation et superviser le processus de fixation des prix.

En fait, l'entente gouvernementale misait sur les actions de l'État et ses interventions sur le marché pour relancer l'économie, et même si le document de politique générale accordait la priorité au besoin d'augmenter la concurrence des entreprises irlandaises, le rôle que le milieu des affaires a joué pour atteindre cet objectif fut négligeable. De plus, l'OCDE a souligné que :

« les pratiques interventionnistes qui réduisent l'efficacité du marché persistent dans la fonction publique irlandaise, et la propension de l'État à intervenir tend à compliquer la mise en œuvre de réformes futures. Même si ces habitudes sont en train de changer, il reste encore des traces de ces mécanismes et l'État adopte une attitude prudente face aux approches basées sur les marchés, ceci étant peut-être lié à l'opinion générale de l'électorat⁵ » (traduction libre)

L'OCDE conclut que l'Irlande a dépassé les normes de l'Union Européenne en ce qui concerne son programme de privatisation et de libéralisation des marchés dans des secteurs tels que l'aviation et les télécommunications. En revanche, l'économie irlandaise est encore aux prises avec le monopole exercé par le gouvernement dans certains secteurs pour lesquels l'Irlande a été plus lente que d'autres pays membres de l'OCDE à privatiser les services gouvernementaux. Le gouvernement irlandais conserve le monopole des compagnies de trains et d'autobus desservant Dublin et les provinces. Il est également propriétaire d'une banque commerciale et garde la haute main sur les grandes entreprises de services publics dans les domaines de l'eau, du gaz, de l'électricité et de la tourbe. De nombreux services publics n'ont pas été libéralisés du tout, comme la délivrance de permis d'alcool. De plus,

³ Rapport [en ligne] <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Ireland>

L'*Index of Economic Freedom* évalue 161 pays selon 50 critères, regroupés en 10 grands facteurs de liberté économique : politique du commerce extérieur, fardeau fiscal de l'État, interventions de l'État sur l'économie, politique monétaire, flot des capitaux et des investissements étrangers, politique bancaire, rapport salaires-prix, droits sur la propriété, réglementations, activités informelles du marché.

⁴ [en ligne] <http://www.eocd.org>

⁵ [en ligne] <http://www.eocd.org>

même si le marché du gaz et de l'électricité et les services postaux sont en voie d'être libéralisés, le processus en soi est interminable et peu de progrès ont été réalisés. Basées sur une approche pratique, non idéologique et au cas par cas, les politiques de libéralisation ont été élaborées en étroite collaboration avec les syndicats et parfois même réalisées au sein « d'alliances stratégiques », dans lesquelles l'accord des syndicats est lié à des bénéfices immédiats, souvent sous la forme de participation directe au sein de la compagnie privatisée⁶.

■ LES PARTENARIATS SOCIOÉCONOMIQUES ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Dans le contexte de relance économique et de déréglementation exposé plus haut, il importe à ce stade d'examiner le rôle de l'État et sa place dans la société irlandaise. Cette dernière a été définie dans les 20 dernières années grâce à un processus appelé partenariat socioéconomique. Depuis la réélection du Fianna Fail en 1987, les politiques économiques du pays ont été forgées sur ce modèle des partenariats socioéconomiques. Pendant la campagne électorale de 1987, le Fianna Fail a réaffirmé son engagement politique pour ce modèle. Devant l'éventualité d'une crise financière grave, le gouvernement du Fianna Fail, de pair avec ses partenaires socioéconomiques, a élaboré une stratégie pour enrayer les difficultés économiques du pays. Elle est basée sur le principe de partenariats où les protagonistes intéressés, tels les associations agricoles, les syndicats et les groupes d'intérêts commerciaux, négociaient avec l'État ce qu'on pourrait appeler des ententes économiques de gestion, encore en vigueur de nos jours (Hardiman, 2002, p. 1-24).

La première de ces ententes, le *Programme for National Recovery* 1987-1990 (PNR), était une stratégie pour enrayer la stagnation de l'économie, l'augmentation des impôts et de l'endettement et la montée du chômage qui composaient le paysage économique de l'Irlande dans le milieu des années 1980. Le succès qu'a connu le PNR a ouvert la voie à l'adoption dans les années 1990 d'autres programmes, reconnus désormais comme les fondements de la croissance

économique miraculeuse du Tigre celtique. Les principaux programmes adoptés sont :

- *Programme for National Recovery* (PNR) 1987-1990
- *Programme for Economic and Social Progress* 1990-1993
- *Programme for Competitiveness and Work* 1994-1996
- *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness* 1997-2000
- *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF) 2000-2003
- *Sustaining Progress* 2003-2005

Les négociations de chacun de ces programmes de partenariats socioéconomiques furent précédées d'un rapport stratégique coordonné par un organisme gouvernemental, le *National Economic and Social Council*, lequel faisait état de l'opinion des partenaires socioéconomiques sur les succès et les limites du programme précédent et établissait les paramètres selon lesquels le nouveau programme devrait être bâti. Cette façon de procéder a évolué depuis en un système qui vise à ce que les principaux acteurs jouent un rôle dans la gestion libérale de l'économie, ce qui entraîne une cohésion nationale économique et sociale des classes. Les partenariats socioéconomiques réunissent les groupes d'intérêts économiques, appelés de nos jours « partenaires socioéconomiques », en une structure politique homogène. Cette approche consensuelle s'inspire de celles des démocraties des pays du nord de l'Europe, soit la Suède, la Norvège et le Danemark. Depuis le milieu des années 1990, l'Irlande a connu le type de croissance économique traditionnellement associée à ces pays.

Dès son élection en 1997, le gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes s'est engagé à poursuivre les partenariats socioéconomiques et a négocié trois ententes : *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness*, *Programme for Prosperity and Fairness* et *Sustaining Progress*. L'élaboration de l'entente *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness* a marqué un tournant décisif dans les façons de procéder puisque, pour la première fois, des organisations bénévoles, tels des institutions caritatives et des groupes d'entraide, furent impliquées dans les consultations, puis les

⁶ [en ligne] <http://www.eocd.org>

négociations. Cette initiative de l'État était une réponse aux critiques qui accusaient le gouvernement et ses partenaires socioéconomiques de négliger de s'attaquer à l'exclusion sociale de façon logique en ne tenant pas compte de l'opinion des groupes communautaires. Après l'adoption de l'entente, les organisations bénévoles ont pu cependant constater que leurs préoccupations passaient après celles du monde des affaires et du travail, démontrant ainsi très clairement que dans les partenariats socioéconomiques, les employeurs et les syndicats restaient les acteurs clés (Murphy, 2005a, p. 360-361).

Les ententes de partenariats socioéconomiques prises depuis 1997 puisent leurs sources dans la théorie de la concurrence corporative. Les pactes socioéconomiques néocorporatistes, en résurgence dans de nombreux pays d'Europe dans les années 1990, dont en Irlande, diffèrent considérablement d'accords en apparence semblables conclus dans les années 1960 et 1970. Les accords récents portent essentiellement sur des ententes salariales qui prennent en compte l'augmentation de la concurrence à l'échelle nationale, le contrôle des dépenses publiques, la réforme du système de taxation et de l'assistance sociale et la spécialisation de la main-d'œuvre. La répartition sectorielle inégale de la croissance économique rendait désuète la norme de « one size fits all » (Hardiman, 2002, p. 18). Il devenait extrêmement difficile d'en arriver à un consensus. Les dirigeants des syndicats visaient en effet à obtenir un plus grand partage de la richesse nationale à un moment où le patronat voulait réintroduire les impératifs liés à la rentabilité.

Dans ce contexte, il est important de décrire le *Programme for Prosperity and Fairness (PPF)* qui a été négocié au début de l'an 2000. Les salaires, augmentés d'environ 15 % sur 33 mois, étaient nettement plus élevés que ceux négociés dans les ententes précédentes et les baisses d'impôts ont gonflé les revenus disponibles d'un autre 10 %. Néanmoins, l'accord fut renégoié pendant l'an 2000 après une hausse marquée de l'inflation et une augmentation des tensions portant sur les conditions salariales dans certains secteurs. Les syndicats ont donc négocié une hausse des conditions salariales accordées par le PPF en décembre 2000 (Hardiman, 2002, p. 11). L'entente qui a suivi, *Sustaining Progress*, a été signée en février

2003 au terme de négociations houleuses, surtout entre le patronat et les syndicats. Les politiques ambitieuses, comme la gestion du partage des revenus, ont cédé la place à la promotion d'objectifs commerciaux – particulièrement en ce qui concerne les avantages concurrentiels – auxquels les syndicats ont adhéré.

Malgré leurs succès, les ententes de partenariats socioéconomiques se sont heurtées à de nombreuses difficultés. Elles ont été de plus en plus remises en question par le mouvement syndical, qui a menacé de se retirer du groupe si ce dernier tentait de renégoier l'entente *Sustaining Progress* à cause de désaccords portant sur la sous-traitance du travail consécutive à un nombre croissant d'immigrants venus d'Europe de l'Est. En octobre 2005, le premier ministre Bertie Ahern a réitéré son engagement personnel de maintenir les partenariats socioéconomiques et a promis aux syndicats une série de mesures pour protéger les normes du travail (*Irish Times*, 25 octobre 2005).

Même si les ententes de partenariats socioéconomiques prises pendant les années 1990 peuvent être décrites comme étant l'illustration d'une concurrence corporative, le fait que les syndicats aient réussi à se faire entendre sur de nombreuses questions prouve qu'ils jouent un rôle important au sein de ces partenariats, et qu'ils sont aussi nécessaires à leur bon fonctionnement. Outre l'Irlande, huit des quinze pays membres de l'Union Européenne de l'époque – la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne – ont mis en place dans les années 1980 et 1990 des partenariats socioéconomiques basés également sur la concurrence néocorporatiste (Roche et Cradden, 2003 p. 73). Par conséquent, les ententes de partenariats socioéconomiques instaurées en Irlande depuis 1987 peuvent être comparées aux nombreux accords semblables qui existent dans l'Union Européenne.

■ LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET LA CORRUPTION

Le trafic d'influence a dominé la vie politique irlandaise depuis le début des années 1990. Les allégations de corruption endémique, surtout en matière de gestion prévisionnelle des dépenses, ont été monnaie courante. Dans une étude commanditée par le *Joseph Rowntree Charitable Trust* de Grande-Bretagne et publiée en 2002,

on affirme très ouvertement que la corruption est au cœur de la vie politique et de la société irlandaises et que « l'Irlande est perçue comme l'un des pays les plus corrompus d'Europe de l'Ouest » (Harvey, 2002, p. 45, traduction libre). De plus, on y affirme sans chiffres à l'appui que « l'Irlande a probablement perdu une fortune en investissements étrangers à cause de sa mauvaise réputation internationale » (Harvey, 2002, p. 45, traduction libre). Dans la deuxième version de cette étude, publiée six mois après la première, on continue d'insister sur le fait que l'Irlande est réputée un des pays les plus corrompus d'Europe de l'Ouest, mais cette fois-ci on précise pour faire bonne mesure « qu'on estime que l'Irlande a perdu 10 % des investissements étrangers potentiels à cause de sa mauvaise réputation internationale » (Harvey, 2002, 2^e éd., p. 45, traduction libre). Une fois encore, aucune preuve n'est avancée pour corroborer ces faits. Par contre, on peut constater que les investissements étrangers directs en Irlande ont en fait augmenté de façon significative à la fin des années 1990.

Pendant cette période, les gouvernements successifs ont pris plusieurs mesures pour lutter contre les comportements contraires à l'éthique des politiciens et des fonctionnaires. Au nombre de ces mesures était le révolutionnaire *Ethics in Public Office Act* de 1995, qui, pour la première fois dans l'histoire de l'Irlande, établissait des directives sur l'éthique que devaient suivre les politiciens et les fonctionnaires. Ces derniers, selon les nouvelles directives, étaient dorénavant dans l'obligation de divulguer les avoirs personnels qui pourraient éventuellement être à l'origine d'un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions. L'*Ethics in Public Office Act* fut suivi de l'*Electoral Act* en 1997, du *Standards in Public Office Act* en 2001, de l'*Electoral Act* en 2001 (amendement de l'entente de 1997) et du *Prevention of Corruption Act* de 2001 (amendement de l'entente de 1995). La plupart de ces dispositions législatives étaient liées au financement des partis politiques. L'*Electoral Act* de 1997 fixait par exemple les limites des dépenses des candidats et des partis pendant les campagnes électorales et exigeait des partis la divulgation des dons reçus à partir d'un certain montant. En contrepartie des dons qu'on prévoyait recevoir des compagnies, les différents partis politiques ont reçu 1,27 million d'euros des fonds gouvernementaux.

Sur la scène internationale, le gouvernement irlandais a signé de nombreuses conventions internationales, encore une fois pour lutter contre la corruption. Parmi celles-ci, on citera la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999, mais non ratifiée), la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en octobre 2003), la Convention sur la lutte contre la corruption de l'Union Européenne (ratifiée en mars 2003), la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2003), la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (signée en décembre 2003, mais non ratifiée) et la Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003, mais non ratifiée). En octobre 2003, l'Irlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, qui a pour objet de lutter contre le blanchiment d'argent et la corruption dans les secteurs privé et public. En septembre 2003 enfin, l'Irlande ratifiait la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rendant ainsi criminel le fait de corrompre les représentants publics étrangers.

Une autre façon qu'a eu le gouvernement de réagir aux accusations de corruption politique fut de mettre sur pied des commissions d'enquête. La commission d'enquête est un organisme parlementaire indépendant et distinct du gouvernement, constitué par la *Dail*, qui enquête en priorité sur les affaires d'intérêt public. Les commissions d'enquête sont l'un des derniers héritages de la Grande-Bretagne en ce qui concerne les législations irlandaises issues du *Tribunals of Inquiry (Evidence) Act* du 24 mars 1921 (O'Neill, 2000, p. 201). Les commissions d'enquête disposent d'un large éventail de procédures et sont investies des pouvoirs de la Cour de justice de la République pour obliger la présence de témoins, présenter des documents et adresser toute injonction jugée nécessaire pour mener à bien leur mandat. La principale mission des commissions d'enquête est d'établir les faits sur les affaires d'intérêt public « d'importance capitale ».

Le gouvernement de coalition formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes, au pouvoir depuis 1997, a constitué deux commissions d'enquête pour des cas de corruption : la commission Moriarty, chargée de découvrir si des entreprises auraient sollicité des faveurs politiques de la part des ministres Lowry et

Haughey pendant leurs carrières politiques respectives ; puis la commission Flood, chargée d'étudier quelques-uns des changements les plus controversés qui ont été apportés au zonage dans le comté de Dublin. La commission Flood a été constituée après que le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Ray Burke, eut été soupçonné d'être mêlé à une affaire de zonage douteux du territoire dans le comté nord de Dublin. Dès sa nomination au poste de ministre après les élections de 1997, il a sans relâche tenté de faire taire les rumeurs affirmant qu'il avait reçu 30 000 livres irlandaises pendant la campagne électorale de 1989. En septembre 1997, Burke a fini par admettre qu'il avait reçu 30 000 livres en espèces pendant la campagne électorale de 1989 au cours d'une rencontre à son domicile avec deux promoteurs immobiliers, dont un qu'il n'avait jamais vu auparavant. Il a maintenu qu'il n'y avait rien d'inhabituel ou de malveillant dans cette transaction et que l'argent reçu n'était qu'une contribution électorale, de laquelle il a versé 10 000 livres aux caisses du Fianna Fail. Burke a insisté sur le fait qu'« en aucun temps pendant cette rencontre, une faveur n'a été sollicitée ni accordée ». Dans un premier temps, il a conservé son poste de ministre⁷. Burke a été impliqué dans plusieurs controverses sur ses méthodes de gestion dès 1974 et a été à un moment interrogé par la police relativement à un projet urbanistique à Mountgorry, dans le comté de Dublin. De surcroît, au milieu des années 1980, Burke était président du Conseil de comté de Dublin qui a procédé à plusieurs changements au zonage du territoire contre l'avis de ses propres administrateurs. Aucune charge n'a été portée contre Burke pour ces questions de changements apportés au zonage. Il a par la suite connu une longue carrière politique, ayant été nommé ministre d'État à six reprises. Malgré cela, sa situation devint de plus en plus intenable. Au début d'octobre 1997, le *Irish Times* révéla que Burke avait joué en 1990 un rôle majeur dans la vente de onze passeports à un banquier saoudien et à sa famille en retour d'un investissement. Burke dut donner sa démission en tant que ministre et membre du Parlement. La commission Flood a rallongé la liste de ses malversations en 1998 après

qu'elle eut dévoilé l'existence d'un autre don de 30 000 livres accordé à Burke en 1989. En effet, la commission avait aussi été chargée d'enquêter sur tous les paiements frauduleux faits aux politiciens (Murphy, 2005b, p. 99-100).

Ce n'était que le début des ennuis pour Burke. Il est le seul politicien à avoir été trouvé coupable d'avoir accepté des pots-de-vin grâce aux preuves entendues devant la commission. Le deuxième rapport provisoire de la commission Flood, rédigé en septembre 2002, faisait état de nombreux pots-de-vin reçus par Burke, offerts par plusieurs groupements d'intérêts commerciaux⁸. Bien que le rapport fut adressé au procureur général, à la direction de la police irlandaise, au *Criminal Assets Bureau*, aux commissaires aux comptes et aux bureaux de la *Direction of Corporate Enforcement*, il restait improbable que des poursuites puissent être entamées par la République contre Burke. Une des raisons principales qui expliquent ce fait émane de la nature même du *Tribunals of Inquiry Act*. La question de savoir si des accusations criminelles peuvent être portées à la suite de l'enquête de la commission n'est pas tranchée, car la convention stipule que les déclarations ou les aveux faits par une personne devant la commission ou examinés pendant les travaux de cette commission ne sont pas recevables comme preuves contre cette même personne, dans quelque poursuite criminelle que ce soit. Burke a simplement déclaré qu'il réfutait les preuves avancées par la commission et a nié toute malversation ou fraude en ce qui concerne les dons qu'il a reçus. Burke fut toutefois emprisonné en janvier 2005, ayant été reconnu coupable d'accusations criminelles de refus de payer des dettes d'impôts de plus de 100 000 livres, accumulées sur une période de dix ans, de 1982 à 1991 (*Irish Times*, 25 janvier 2005).

Le troisième rapport de la commission Flood traitait notamment de George Redmond, un ancien directeur adjoint de la ville et du comté de Dublin, responsable de la planification de Dublin pendant plus d'un quart de siècle. La commission a découvert que Redmond avait reçu des pots-de-vin d'un promoteur immobilier, Joseph Murphy Junior, et d'un entrepreneur en

⁷ *Dáil Debates*, 15 septembre 1997.

⁸ The Second Interim Report of the Tribunal of Inquiry into certain planning matters and payments, Stationery Office, Dublin, 2002.

construction, Michael Bailey, à la fin des années 1980. Le court rapport de 21 pages faisait état de quatre versements reçus par Redmond, lequel, a-t-on découvert, acceptait régulièrement des montants substantiels de la part de planificateurs et de promoteurs depuis les années 1960⁹.

Rien ne permet d'entrevoir que la commission Flood (renommée commission Mahon après le départ à la retraite du juge Flood en juin 2003) et la commission Moriarty approchent du terme de leur mandat. Elles ont toutes deux réussi de façon spectaculaire à mettre au jour des réseaux complexes de versements financiers frauduleux faits à des politiciens et à des représentants officiels du gouvernement. Même si elles n'ont pas réussi à prouver hors de tout doute que cet argent a servi à acheter des faveurs politiques aux niveaux local et national, les deux commissions se demandent, sans obtenir de réponse, pour quelle autre raison un homme d'affaires offrirait si généreusement et si discrètement de l'argent à certains individus (O'Halpin, 2000, p. 191). Bien que la commission Moriarty ait révélé l'existence de quelque 8 millions de livres de dons reçus par Haughey, elle a été incapable de prouver qu'il était coupable de corruption. En outre, les enquêtes des deux commissions ont souffert de la diminution de l'appui du public. Elles semblent démodées aux yeux de l'Irlande contemporaine. Il est important de noter que les dons jugés illicites reçus par Burke, le furent pendant les années 1980, tout comme ceux reçus par Haughey. Sachant cela, aucune preuve avancée par les commissions ne vient étayer les allégations selon lesquelles l'Irlande est devenue plus corrompue depuis 1997. En septembre 2005, le gouvernement a entamé les premières procédures en vue de clore les travaux des deux commissions en votant un règlement qui lui permettait à l'avenir de dissoudre les commissions d'enquête, à la condition que la dissolution soit d'abord approuvée par le Parlement (*Irish Times*, 2 septembre 2005).

Jusqu'à la fin des années 1990, l'Irlande se confortait dans l'idée que la corruption politique n'était pas répandue. Malgré les preuves recueillies par les

commissions d'enquête, cette façon de penser reste très répandue. En juillet 2003, Justice Matthew Smith, le président de la *Standards in Public Office Commission* (SIPO), qui veille à l'application du code de déontologie qui contrôle le financement des partis politiques et qui a introduit les concepts d'ouverture, de responsabilité et de transparence dans le nouveau code de déontologie, a rejeté les rapports du *Joseph Rowntree Charitable Trust*. Tout en mettant en garde contre les dommages qu'ils causaient à la réputation de l'État, Smith a admis que les événements des années passées commandaient qu'on resserre et qu'on relève les normes d'éthique dans l'intérêt du public. Le juge Smith a émis ses commentaires dans l'introduction du rapport annuel de 2002 de la SIPO, soulignant qu'il était regrettable que l'examen sur la place publique, par les commissions d'enquête, de faits de corruption présumée, ait mené à critiquer les méthodes de gestion du gouvernement: « ces critiques ne sont pas, dans l'ensemble, étayées par des faits, ce qui, selon moi, démontre que la totalité du processus de prise de décisions n'a pas été entachée » (traduction libre), avance-t-il pour attaquer les conclusions des rapports du *Joseph Rowntree Charitable Trust*. Pour Justice Smith, l'Irlande doit savoir, et en être satisfaite, que la fonction publique irlandaise, dans sa très grande majorité, n'a pas été touchée par la corruption¹⁰.

Les preuves produites jusqu'à présent devant les différentes commissions d'enquête mettaient en lumière le fait qu'on devait redoubler de vigilance sur les affaires de corruption. Le juge Smith est lui-même arrivé à cette conclusion lors du rapport annuel de 2003 de la SIPO, dans lequel il écrit: « Nous en sommes à une étape dans ce pays où il n'est plus acceptable de simplement aspirer à satisfaire les normes établies sur l'ouverture, la transparence et les responsabilités. Il nous faut agir maintenant¹¹ » (traduction libre). Il est vrai que la faiblesse de la *Dail* et le pouvoir du gouvernement auguraient mal d'un renversement de tendance. Les événements des 20 dernières années démontrent comment un exécutif et une élite gouvernementale non contrôlés peuvent mettre en

⁹ The Third Interim Report of the Tribunal of Inquiry into certain planning matters and payments, Stationery Office, Dublin, 2004.

¹⁰ Standards in Public Office Commission, *Rapport annuel 2002*.

¹¹ Standards in Public Office Commission, *Rapport annuel 2002*.

péril le principe de gestion saine et responsable (MacCarthaigh, 2005, p. 299-300). Même si le gouvernement et le système administratif sont surveillés de près par le public et que leur responsabilité s'est accrue de façon spectaculaire depuis les 25 dernières années, il reste beaucoup de travail à accomplir dans ce domaine.

■ LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES CITOYENS

Comme la société irlandaise a connu de nombreux changements pendant les dix dernières années, il importe maintenant d'examiner les relations qu'entretient le gouvernement avec les citoyens. Ces derniers disposent de plusieurs moyens de faire entendre leur voix. Le moyen le plus couramment utilisé est de communiquer avec le représentant local (*Teachta Dala*). Le rôle politique que joue le *Teachta Dala* est au cœur du système politique irlandais, car il réduit d'une part l'éloignement des citoyens face à leur gouvernement et il donne d'autre part de l'information sur l'application et les effets des politiques gouvernementales. Les citoyens s'attendent à ce que les membres du Parlement qu'ils ont élus soient des représentants actifs politiquement, c'est-à-dire qu'ils rendent compte de leurs problèmes personnels ou collectifs et de leurs griefs au ministère concerné. Les parlementaires de toutes les démocraties de la planète sont réputés avoir d'énormes charges de travail, et ceux d'Irlande ne font pas exception (Gallagher et Komito, 2005, p. 268).

Les citoyens irlandais ont également à leur disposition un ensemble de lois pour surveiller l'action du gouvernement. L'une des plus importantes est la *Loi sur l'accès à l'information* (1997). Première du genre en Irlande, elle confère un certain nombre de droits aux citoyens : le droit de consulter des documents officiels des ministères et des organismes gouvernementaux, de faire changer de l'information personnelle détenue par le gouvernement si elle est erronée ou mensongère, d'exiger des explications pour des décisions qui les concernent prises par un corps gouvernemental. La loi fut amendée en 2003 et son application fut élargie en y ajoutant l'accès à la correspondance entre les ministères. Néanmoins, pour beaucoup, la loi représente le renversement

du principe de confidentialité qui fut à la base du gouvernement depuis l'indépendance de l'État (Connolly, 2005, p. 347-348).

Les groupements d'intérêts jouent également un rôle clef dans la société irlandaise, en tant qu'intermédiaire entre les citoyens et le gouvernement. Le libre accès aux décideurs, par des voies privées ou publiques, directement ou indirectement, est d'une grande importance pour tous les groupes d'intérêts qui souhaitent exercer leur influence sur les décisions politiques. Par conséquent, les principaux d'entre eux, la *Irish Farmers Association*, le *Irish Congress of Trade Union* et la *Irish Business and Employers Confederation* ont tous des représentants qui siègent aux conseils d'administration des entreprises publiques et œuvrent au sein d'organismes consultatifs et d'évaluation, en Irlande et en Europe. Ils possèdent les ressources nécessaires pour réaliser leurs propres recherches et pour débattre de la meilleure décision à prendre dans toutes sortes de situations. Ils jouissent d'une grande accessibilité à la bureaucratie, tant au niveau national qu'international, et font du lobbying de façon continue. Ils sont aussi partie intégrante des partenariats socioéconomiques, comme nous l'avons vu précédemment (Murphy, 2005a, p. 366-367).

Les organisations qui se portent à la défense d'une cause (distinctes de celles qui défendent les intérêts d'un groupe en particulier) ont joué un rôle majeur dans le processus de prise de décisions en Irlande depuis le début des années 1980 ; que ce soit des organisations *ad hoc*, constituées pour faire pression lors d'un projet de loi en particulier, ce qui est désormais habituel dans la défense des causes morales telles que le divorce et la lutte contre l'avortement, ou des organisations dont la mission est permanente, comme Greenpeace. Les rassemblements formés dans l'espoir de faire voter un projet de loi spécifique ont été de plus en plus entendus ces dernières années, comme par exemple les groupes défendant les intérêts des femmes (Galligan, 1998). De plus, les efforts déployés par les organisations qui se portent à la défense d'une cause pour conscientiser le public ont contribué à l'émergence d'un électorat mieux informé que par le passé. En ce sens, les actions des groupes d'intérêts sont bénéfiques non seulement pour les membres de ces organisations, mais aussi pour la société en général.

Les groupes d'intérêts poursuivent leurs missions par différents moyens. Au nombre de ceux-ci, on compte les pressions privées ou publiques exercées sur le gouvernement, sur les politiciens et sur les autres groupes d'intérêts, ainsi que l'utilisation des médias. Malgré l'existence de nombreux moyens pour parvenir à leurs fins, le Parlement, et tout particulièrement la *Dail* et ses membres, reste la cible de prédilection des groupes d'intérêts, surtout parce que le Parlement détient l'accès à l'information et à la publicité. Les membres de la *Dail* ont accès à de l'information privilégiée, peuvent faire de la publicité (surtout lors de la télédiffusion des séances de la *Dail*) et sont en position d'exercer des pressions sur le gouvernement et sur un ministre en particulier lors de la présentation des questions pendant ces séances. De fait, tous les partis politiques, les membres de la *Dail* et les conseillers de comté disent recevoir un nombre toujours croissant de documents de la part des groupes d'intérêts et des lobbys (O'Halpin et Connolly, 1998, p. 132).

La multiplication des groupes d'intérêts a accru le nombre de lobbyistes professionnels, ou « conseillers en affaires publiques » comme ils se font appeler. Les lobbyistes d'Irlande comptent dans leurs rangs d'anciens porte-parole du gouvernement, d'anciens leaders de partis politiques, d'anciens membres de la *Dail* et de très nombreux anciens journalistes. Bien que les lobbyistes aient à l'origine assuré la promotion d'intérêts étrangers en Irlande, ils sont désormais engagés dans un lobbying plus classique. Les politiciens soutiennent que, par le passé, les entreprises privées faisaient des dons aux partis politiques non pas pour s'attirer leurs faveurs, mais pour avoir accès au gouvernement. Il semblerait que les sociétés et autres intervenants paient les lobbyistes pour la même raison, quoique cela se fasse aujourd'hui de façon plus formelle. Les lobbyistes disent que leur rôle est de prodiguer des conseils et de donner accès au processus de prise de décisions aux entrepreneurs. Ceux-ci sont réputés ne pas connaître la gestion des affaires publiques et auraient donc besoin qu'un spécialiste en la matière qui les initie aux rouages complexes de la machine gouvernementale. La plupart des lobbyistes qui travaillent aujourd'hui en Irlande ont une longue expérience du fonctionnement des systèmes politique et administratif et prétendent que

les gens qu'ils représentent, pour la plupart dirigeants de grandes sociétés, l'ignorent.

Les lobbyistes affirment que l'exercice du pouvoir par tel ou tel parti importe peu. Les grandes entreprises « se couvrent » cependant en engageant différents lobbyistes à l'approche de différents partis politiques. Cette méthode est facilitée par le fait qu'il y ait autant d'anciens porte-parole du gouvernement dans le milieu du lobbying. Certains de ces « conseillers » étaient même des membres actifs de la *Dail*. Entendu devant la commission Moriarty en 2003 pour l'octroi de la deuxième licence de l'État pour des téléphones portables, l'entrepreneur Denis O'Brien a déclaré avoir rencontré Michael Lowry pour la première fois au début de 1995, quelques mois après que ce dernier eut été nommé ministre des Transports, de l'Énergie et des Communications. Il a aussi déclaré devant le juge que la rencontre fut organisée par le défunt Jim Mitchell, alors élu du Fine Gael, qui agissait à titre de conseiller pour O'Brien (*Irish Times*, 14 novembre 2003).

Les conflits d'intérêts qui ont été découverts par les différentes commissions ont abouti en 2003 à la rédaction par l'Institut des relations publiques d'Irlande d'un code de conduite qui stipule que les membres siégeant à la *Dail* ne peuvent pas offrir leurs services en tant que conseillers dans les affaires publiques, pas plus que les employés du secteur public ou ceux engagés à temps complet en tant que conseillers politiques. Il semble que les membres de la *Dail* aient compris la leçon. L'*Ethics in Public Office Act* de 1995 a pour la première fois dressé la liste des avoirs de tous les membres de la *Dail Eireann*. Selon les derniers registres, aucun groupe d'intérêts n'a sollicité les services d'un membre du Parlement pour qu'il fasse du lobbying en son nom. Néanmoins, le Parlement et ses membres restent au cœur de l'attention de ceux qui veulent influencer les politiques publiques. Selon l'information présentée dans ce texte, nous pouvons avancer sans crainte d'être contredits que les activités des groupes d'intérêts se sont intensifiées avec l'avènement de l'Irlande moderne. Le Parlement lui-même connaît ce phénomène. En 1999, le sous-comité de la commission des comptes publics, chargé d'étudier certaines affaires touchant au revenu, a découvert lors de ses enquêtes sur la fraude fiscale de la *Deposit Interest Retention Tax* qu'il existait des

relations étroites et inadéquates entre des banques et le gouvernement : « Les preuves suggèrent que l'État et ses agences ont peut-être été trop attentifs aux affaires bancaires, et trop sensibles à leurs arguments et à leur lobbying » (Murphy, 2005a, p. 380, traduction libre). Ceci accorde foi à l'opinion qui veut que les groupes qui ont de l'argent ont une influence néfaste sur le personnel politique. En politique, il est clairement établi que ceux qui ont le plus d'argent exercent le plus d'influence, et, suivant ce postulat, les activités des groupes d'intérêts en Irlande sont à la fois inégales et problématiques. Le citoyen ordinaire, n'ayant ni le soutien ni les moyens des groupes d'intérêts pour retenir les services de lobbyistes, peut trouver très difficile de se faire entendre par l'appareil politico-administratif.

■ EN CONCLUSION

La République d'Irlande a connu des changements majeurs depuis sa fondation, mais pendant toute son histoire, aucune période n'a été aussi marquée par les transformations que la dernière décennie. L'Irlande a connu pendant ces années des bouleversements dans ses perspectives économiques. Elle s'est engagée dans des partenariats socioéconomiques, s'est dotée de politiques de réglementation, a apporté des transformations à sa bureaucratie administrative, a rendu les relations entre le gouvernement et les citoyens plus transparentes et a resserré sa gestion des malversations et des méfaits politiques. Malgré ces changements, l'Irlande demeure une démocratie parlementaire où le gouvernement conserve encore l'essentiel des pouvoirs sur la vie politique et parlementaire. Le gouvernement a également un rôle prédominant dans le processus de prise de décisions. L'Irlande reste en grande partie un État où ceux qui ont la haute main sur les leviers du pouvoir donnent le ton à la vie politique et sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- Barry, F. (2004). « Export Platform FDI: the Irish Experience », *EIB Papers*, vol. 9, n° 2, Luxembourg, European Investment Bank, p. 8-37.
- Connolly, E. (2005). « The government and the governmental system », dans J. Coakley et M. Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4th edn. Abingdon: Routledge and PSAI Press, p. 328-351.
- Elgie, R. et P. Fitzgerald (2005). « The President and the Taoiseach », dans J. Coakley and M. Gallagher (éd.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4^e éd. Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 305-327.
- Gallagher, M. (2003). « Ireland: party loyalists with a permanent base », dans J. Borchert and J. Zeiss (éd.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, p. 187-202.
- Gallagher, M. et L. Komito (2005). « The constituency role of Dáil deputies » dans Jo. Coakley et M. Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4^e éd. Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 242-271.
- Galligan, Y. (1998). *Women and Politics in Contemporary Ireland: From the Margins to the Mainstream*, London, Pinter.
- Garry, J. (1995), "The demise of the Fianna Fáil – Labour Partnership government and the rise of the Rainbow coalition", *Irish Political Studies*, vol. 10, pp.192-199.
- Hardiman, N. (2002). « From conflict to co-ordination: economic governance and political innovation in Ireland », *West European Politics*, vol. 25, n° 4, p. 1-24.
- Harvey, B. (2002). *Rights and justice work in Ireland: a new base line*, York, Joseph Rowntree Charitable Trust.
- Harvey, B. (2002). *Rights and justice work in Ireland: a new base line*, York, Joseph Rowntree Charitable Trust, 2^e éd.
- Kissane, B. (2002). *Explaining Irish Democracy*, Dublin, University College Dublin Press.

- Laver, M. et A. Arkins (1990). « Coalition and Fianna Fáil », dans M. Gallagher et R. Sinnott (éd.), *How Ireland Voted 1989*, Galway, PSAI Press, p. 192-207.
- Laver, M. et K. Shepsle (1994). « Cabinet government in theoretical perspective », dans M. Laver et K. Shepsle (éd.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 285-309.
- MacCarthaigh, M. (2005). *Accountability in Irish Parliamentary Politics*, Dublin, Institute of Public Administration.
- Mair, P. et L. Weeks (2005). « The Party System », dans J. Coakley et M. Gallagher (éd.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4^e éd., Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 135-159.
- Millar, M. et D. McKeivitt (2000). « The Irish Civil Service System » dans H. A.G. M. Bekke et F. M. van den Meer (éd.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 36-57.
- Murphy, G. (2003). « The background to the election » dans M. Gallagher, M. Marsh and P. Mitchell (eds), *How Ireland Voted 2002*, Basingstoke, Palgrave.
- Murphy, G. (2005a). « Interest groups in the policy-making process », dans J. Coakley et M. Gallagher (éd.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4^e éd., Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 352-383.
- Murphy, G. (2005b). « Payments for no political response?: Political corruption and tribunals of inquiry in Ireland, 1991-2003 », dans J. Garrard et J. L. Newell (éd.), *Scandals in past and contemporary politics*, Manchester, Manchester University Press, p. 91-105.
- O'Halpin, E. (1997). « Partnership programme managers in the Reynolds-Spring coalition, 1993-94: an assessment », *Irish Political Studies*, vol. 12, p. 78-91.
- O'Halpin, E. et E. Connolly (1998). « Parliaments and pressure groups: the Irish experience of change » dans P. Norton (éd.), *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, London, Frank Cass, p. 124-144.
- O'Halpin, E. (2000). « Ah they've given us a good bit of stuff...: Tribunals and Irish Political Life at the end of the twentieth century », *Irish Political Studies*, Vol. 15, p. 182-193.
- O'Leary, B. (1991). « An Taoiseach: the Irish prime minister », *West European Politics*, vol. 14, n° 2, p. 133-162.
- O'Neill, B. (2000). « Political and legal issues arising out of recent tribunals of inquiry », *Irish Political Studies*, vol. 15, p. 201-212.
- Roche, W. K. et T. Cradden (2003). « Neo-corporatism and social partnership » dans M. Adshead et M. Millar (éd.), *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods*, London, Routledge, p. 69-87.
- (NDLR) : Deux rapports récents (octobre 2006) viennent de paraître sur les politiques d'innovation en Irlande :
- *Services Innovation in Ireland – Options for Innovation Policy*. Ireland's National Policy and Advisory Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation. Dublin 2006. www.forfas.ie
 - *Strategy for Science, Technology and Innovation 2006 – 2013*. Department of Enterprise, Trade and Employment. Dublin 2006. www.entemp.ie